www.adapt.it, 19 luglio 2010

La riforma del mercato del lavoro in Spagna

di Marco Crippa

Con il decreto legge n. 10/2010 (in Boletín Oficial del Estado, 17 giugno 2010, n. 147) il governo spagnolo ha finalmente approvato il testo di riforma del mercato del lavoro, dopo un lungo travaglio e sterile dibattito tra governo, imprese e sindacati. Nessun accordo è stato raggiunto, infatti, tra le parti sociali e il governo ha scritto e approvato, in solitaria, la riforma in esame.
La riforma giunge in un momento in cui il mercato del lavoro spagnolo versa nella più totale catastrofe: livello di disoccupazione superiore al 20% con punte per alcune zone del sud (Andalusia) sino al 27%; alta percentuale di contratti temporanei (quasi il 30%); cattivo controllo della spesa pubblica per i sussidi ai disoccupati (una recente ricerca del Ministero del lavoro indica nel 50% il tasso di frode per lavoro nero tra i percettori delle indennità di disoccupazione); estrema rigidità interna nella gestione del rapporto di lavoro.
La riforma appena introdotta si pone diversi e importanti obiettivi, suddivisi nei vari capitoli di legge. Concentreremo l'attenzione sui punti più qualificanti e anticipiamo sin d'ora che in diversi passaggi la riforma introduce disposizioni contraddittorie con gli scopi dichiarati e per altri aspetti pecca di incompletezza, laddove non offre agli operatori reali mezzi per risolvere i problemi di natura giuridico-sindacale.

La "dualità" del mercato del lavoro e la riduzione della precarietà

La relazione accompagnatoria al decreto prende atto della situazione patologica del mercato del lavoro spagnolo, caratterizzato da un numero elevato di lavoratori con contratto instabile (a termine) e l'ancor più nutrito gruppo di coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato, ma con rigidità strutturali tali da non potere essere adattato alle condizioni mutevoli del mercato. Il risultato di tale situazione ha determinato per la Spagna un rapido incremento occupazionale nei periodi di crescita, ma limitato ai soli contratti temporanei, e una altrettanto rapida distruzione di impiego a tempo indeterminato nei periodi di crisi. Si cerca oggi di correggere tale distorta "dualità" con alcuni interventi di stabilizzazione dei contratti a termine e con un gruppo di incentivi normativi ed economici per i contratti a tempo indeterminato.
Si prevede innanzitutto la trasformazione a tempo indeterminato dei contratti d'opera a termine che abbiano avuto una durata superiore a 24 mesi nell'arco temporale di 36 mesi. Si tratta di speciali contratti con fine indeterminata e legata alla conclusione di un progetto o opera. Si prevede invece la trasformazione a tempo indeterminato dei contratti a termine (o in somministrazione) che abbiano durata superiore a 24 mesi nell'arco temporale di 30 mesi. Al tempo stesso, viene progressivamente elevata da 8 a 12 giorni la misura dell'indennità economica di fine contratto.
La esiguità della durata del contratto nella ristrettezza del periodo temporale di riferimento rischia di ottenere esattamente il risultato opposto: le aziende si priveranno dopo 24 mesi dei collaboratori a termine per evitare la trasformazione a tempo indeterminato.
In questo capitolo sono state ricomprese anche le norme relative ai licenziamenti collettivi per causa economica. La legge specifica con maggiore certezza le predette cause (economiche, tecniche organizzative, produttive), che devono sussistere unitamente ad una situazione economica negativa

dell'impresa. Da notare che per determinare la ragionevolezza delle riduzioni del personale è sufficiente una "minima" connessione delle stesse con la situazione economica aziendale.
La maggiore agilità e certezza delle procedura viene confermata con un temine molto breve concesso alla direzione regionale del lavoro, entro il quale deve essere presa una decisione sulla legittimità dei licenziamenti: in caso di mancato accordo in sede sindacale, l'autorità regionale deve pronunciarsi entro 15 giorni dalla richiesta di una delle parti. In caso di inazione dell'organismo pubblico, vige il silenzio assenso a favore dell'impresa.
Come accennato, contemporaneamente alla stabilizzazione dei contratti a termine si è ritenuto opportuno rendere più appetibile l'assunzione a tempo indeterminato di alcune categorie di lavoratori, rendendone più economico il licenziamento (!). Per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani tra 17 e 30 anni, di donne, di disoccupati da più di 3 mesi, di lavoratori con più di 45 anni, si prevede che nel caso il licenziamento sia dichiarato ingiustificato, l'indennità economica (in Spagna non vige il regime della stabilità) originariamente prevista in 45 giorni di retribuzione per ogni anno di servizio, scenda a 33 giorni.

Strumenti per favorire la flessibilità organizzativa

Rientrano in questo capitolo le norme sui trasferimenti di sede, sulle modifiche delle condizioni contrattuali dei singoli lavoratori e sulle modifiche delle norme dei contratti collettivi aziendali.
Per quanto attiene alla materia dei contratti individuali di lavoro, occorre premettere che le modifiche nelle seguenti materie:
- durata della giornata lavorativa e distribuzione dell'orario di lavoro
- lavoro a turni
- sistema di remunerazione
- sistema di calcolo del rendimento del lavoro
- cambio di mansioni

sono da considerarsi modiche sostanziali delle condizioni del singolo lavoratore. Viste con particolare disfavore dal legislatore, le modifiche in tale ambito sono state nel passato limitate e osteggiate. Tuttavia anche dopo la riforma il potere direttivo del datore rimane vincolato a pesanti oneri procedurali. Nel caso si tratti di modifiche individuali, occorre concedere un preavviso al lavoratore di 30 giorni.
Ma nel caso di modifiche che riguardino la giornata lavorativa, l'orario e i turni di lavoro, viene concessa al lavoratore la possibilità di rescindere il contratto con una indennità pari a 20 giorni di retribuzione per ogni anno di servizio. È fatto salvo il diritto di ricorso per vedersi ripristinate le condizioni quo ante. L'esame è posto nelle mani del giudice con ampi (e pericolosi) poteri discrezionali.
Nel caso in cui le modifiche sopra menzionate riguardino la generalità dei lavoratori, la legge prevede invece una procedura di consultazione sindacale con durata massima di 15 giorni con possibilità, in caso di disaccordo, di adire alle commissioni di conciliazione o di arbitrato previste dal contratto collettivo applicato.
Se portiamo ad analogia l'assetto normativo italiano, scopriamo che la libertà organizzativa dell'impresa resta notevolmente vincolata a pesanti oneri procedurali anche per materie (come l'orario di lavoro) in cui sarebbe necessaria una maggiore rapidità di reazione che consenta all'azienda di meglio organizzarsi in un contesto economico di crisi, di incertezza e di rapida trasformazione.
Oltre a ciò si deve tenere conto che la legge spagnola non offre alcuna via di uscita qualora il contratto collettivo non preveda alcun organo di conciliazione cui adire in caso di disaccordo tra le parti.
In sintesi, la procedura sindacale non è di mera consultazione preventiva, ma deve per forza produrre un accordo: il rischio è che le aziende che soffrono di conflittualità elevata rimangano

impantanate in trattative senza fine su questioni che dovrebbero poter risolvere utilizzando la propria libertà organizzative e direttiva.
Anche per la modifica o la disapplicazione delle clausole economiche contenute nei contratti collettivi è prevista la medesima procedura sindacale preventiva. Anche qui non si prevede alcuna via di uscita in caso di mancanza di organismi di conciliazione. In ogni caso, la modifica contrattuale avrà effetto solo per il periodo di vigenza del contratto collettivo medesimo.
Rientrano nell'accezione generale di gestione flessibile del rapporto di lavoro anche le nuove norme che introducono i sussidi in caso di sospensione parziale dell'attività lavorativa (una sorta di cassa integrazione), e che dispongono interventi pubblici di sostegno al reddito (per un periodo limitato a 180 giorni) allo scopo di evitare un licenziamento. Tali misure (annunciate come adesione al "sistema tedesco", ma che per la verità assomigliano più al nostro sistema di cassa integrazione ordinaria) sono di carattere sperimentale, ma toccano un istituto (la indennità di disoccupazione) alquanto problematico per la spesa pubblica spagnola: valga quanto ricordato in apertura circa l'elevato numero di frodi ai danni dell'amministrazione tra i percettori dell'indennità di disoccupazione. Estendere quindi la percezione dell'indennità anche a chi, mantenendo un rapporto di lavoro, viene sospeso parzialmente a giornata lavorativa ridotta, ha certamente il lodevole intento evitare i licenziamenti, ma se ciò non è accompagnato da rigidi controlli si rischia di dilatare la spesa pubblica senza avere alcun miglioramento in tema di difesa dell'occupazione.
La legge dispone, infine, nuovi incentivi economici per le assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato (soprattutto per giovani sino a 30 anni o per i disoccupati con più di 45 anni) e rende ancor più appetibile il contratto di apprendistato attraverso l'esenzione totale dei contributi sociali (preme sottolineare che tale contratto in Spagna prevede già la possibilità della retribuzione dell'apprendista attraverso il meccanismo percentuale rispetto ai minimi sindacali: metodologia solo recentemente introdotta in Italia dall'ultimo collegato alla finanziaria).
Le norme di chiusura del decreto riguardano le attività pubbliche di intermediazione e di collocamento (anche in Spagna come in Italia le strutture pubbliche sono alquanto inefficienti): tali attività, come per il caso italiano, potranno essere svolte anche dalle agenzie di somministrazione, previa autorizzazione ministeriale.
La legge di riforma, partita con propositi dirompenti, attesa come la panacea dei problemi sociali spagnoli, ha invece incontrato notevoli difficoltà sul suo cammino. Essenzialmente per l'estrema debolezza del governo spagnolo, più interessato a raccogliere consenso che a imporre scelte decisive e realmente efficaci (e sembra che si stia verificando lo stesso fenomeno con il recente progetto di riforma delle pensioni). Cosicché, accanto a condivisibili interventi per la promozione dell'occupazione, registriamo la mancanza di coraggio nel correggere alcune rigidità nella gestione del rapporto di lavoro. Di alcune di queste rigidità si è già detto: considerare l'orario di lavoro originariamente contrattato come diritto assoluto del lavoratore la cui modifica viene intesa come modifica sostanziale del contratto di lavoro, con tutte le rigidità procedurali ad esso conseguenti, significa non accorgersi che le esigenze organizzative di un'azienda moderna passano attraverso una rapida modifica dell'organizzazione del lavoro di cui l'orario è spesso parte necessaria.
Ma vi sono altri aspetti su cui ben sin poteva intervenire: maggiore flessibilità negli inquadramenti contrattuali e nelle promozioni (sostanzialmente automatici e legati al titolo di studio e non alle reali competenze del lavoratore); eliminazione di quelle norme che obbligano in caso di sostituzione di personale prepensionato, all'assunzione di personale sostitutivo con lo stesso inquadramento del precedente: con l'ovvia conseguenza di trovarsi dei giovani senza esperienza inquadrati *ex lege* come professionisti, in una antistorica visione di immutabilità e perpetuità dell'organizzazione dell'impresa. E ancora, per quanto riguarda le ore di straordinario, strumento visto con disfavore dal legislatore, per cui viene posto un limite alquanto esiguo (80 ore annue), seguendo la vetero-concezione del "lavorare meno lavorare tutti", e dimenticando invece che lo straordinario assolve a necessità immediate e contingenti e non ruba certo impiego nel medio termine.

Poco coraggio, quindi, in questa riforma e scarsa consapevolezza dei problemi operativi e organizzativi in cui versano le imprese occidentali, costrette a confrontarsi in una situazione di mercato che muta rapidamente e imprevedibilmente.

Marco Crippa